

ANALISIS FAKTOR PENYEBAB ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH MENJADI SAWIT DI KABUPATEN TANJUNG JABUNG TIMUR

Analysis of Factors Affecting Lowland Conversion into Palm Oil Plantation in East Tanjung Jabung Regency

Asnelly Ridha Daulay¹, Eka Intan Kumala Putri¹, Baba Barus², Bambang P. Noorachmat¹

¹Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Institut Pertanian Bogor
Kampus IPB Baranangsiang, Bogor 16144

²Departemen Ilmu Tanah dan Sumberdaya Lahan, Institut Pertanian Bogor
Jl. Meranti, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680
E-mail: ard_falls@yahoo.com

Naskah diterima: 28 Januari 2016

Direvisi: 4 Maret 2016

Disetujui terbit: 3 Juni 2016

ABSTRACT

One-Million Hectares of Oil Palm Plantation Program in 2000 was deemed as the starting point of lowland conversion in East Tanjung Jabung Regency. This study aims to review the impact of development policy in the past on lowland conversion, to compare costs and incomes between those of paddy farming and oil palm plantation business, and to analyze constraints to implement the target of Sustainable Land for Food Agriculture Protection (PLP2B) Program. Primary data were collected from observation, focus group discussion, and in-depth interview with resource persons, survey and Landsat Imaginary data. Secondary data were gathered from the institutions at provincial and regency levels. This study explored both qualitative and quantitative methods as well as by overlay of maps in 2006, 2010 and 2014. Development policy inconsistency is influenced by change in regency government leadership with the new mission not well integrated with the previous programs. On the other hand, land rent of paddy farm was much less than that of oil palm plantation. There are some constraints to implement the PLP2B Program, namely weak Regional Regulations, lack of coordination among the Regional Government institutions, and limited development budget. It is suggested that the Regency Government to evaluate PLP2B Program target by considering some limiting factors, issuing the Regent's Regulation dealing with incentives to farmers and program coordinators, and controlling the regional planning.

Keywords: *oil palm, conversion, incentive, land rent, sustainable land for food agriculture*

ABSTRAK

Program Satu Juta Hektare Lahan Sawit tahun 2000 merupakan titik awal terjadinya alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pengaruh kebijakan pembangunan pada masa lalu terhadap kejadian alih fungsi lahan sawah, perbandingan biaya dan pendapatan usaha tani padi dengan kelapa sawit, dan tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan target PLP2B. Data primer dikumpulkan melalui observasi, diskusi kelompok, wawancara mendalam dengan narasumber terpilih, survei, serta data Citra Landsat; sedangkan data sekunder diperoleh dari instansi pemerintah di Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Metode yang digunakan adalah kombinasi kualitatif deskriptif dan kuantitatif serta *overlay* peta penggunaan lahan tahun 2006, 2010, dan 2014. Inkonsistensi kebijakan pembangunan dilatari terjadinya pergantian pimpinan daerah yang misinya kurang terintegrasi dengan program pembangunan pertanian sebelumnya serta terdapat kesenjangan *land rent* di mana pendapatan dari lahan sawah jauh lebih rendah dibanding kelapa sawit dengan luasan yang sama. Tantangan menerapkan Perda PLP2B sangat berat: kurang memadainya regulasi, lemahnya koordinasi antarinstansi pemerintah terkait, hingga keterbatasan dana pembangunan. Pemerintah daerah disarankan mengkaji kembali target PLP2B dengan memperhatikan faktor-faktor pembatas, menerbitkan Peraturan Bupati sehingga dapat diatur jenis dan besaran nilai insentif yang diterima petani serta koordinator program serta penetapan pengawasan implementasi RTRW.

Kata kunci: *kelapa sawit, alih fungsi, insentif, land rent, lahan pertanian pangan berkelanjutan*

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) mendefinisikan LP2B sebagai bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Perlindungan lahan pangan tidak hanya untuk mempertahankan luasan lahan pangan dan kaitannya dengan ketahanan pangan, namun juga memperjuangkan kesejahteraan petani dan penambahan lapangan kerja (aspek ekonomi) serta perlindungan terhadap ekologi (aspek lingkungan). Dikeluarkannya Perda ini merupakan suatu langkah untuk mewujudkan pembangunan pertanian berkelanjutan yang menurut Food and Agriculture Organization (2014) didefinisikan sebagai pengelolaan dan perlindungan dasar sumber daya dan orientasi perubahan teknologi yang arahnya untuk menjamin kesinambungan pemenuhan kebutuhan manusia untuk sekarang dan masa datang. Pertanian berkelanjutan melindungi lahan, air, serta sumber daya genetik tanaman dan tumbuhan dan mencegah terjadinya penurunan kualitas lingkungan, patut secara teknik, layak secara ekonomi serta dapat diterima secara sosial. Terdapat lima prinsip pembangunan pertanian berkelanjutan, yaitu (1) memperbaiki efisiensi penggunaan sumber daya; (2) aksi langsung untuk mempertahankan, melindungi, dan meningkatkan sumber daya alam; (3) melindungi dan meningkatkan penghidupan di perdesaan, kesetaraan, dan kesejahteraan sosial; (4) meningkatkan daya tahan individu, masyarakat, serta ekosistem; dan (5) mekanisme pengaturan yang efektif dan bertanggung jawab.

Perlindungan lahan pertanian menjadi penting karena menurut Food and Agriculture Organization (2014), banyak lahan di dunia tidak sesuai untuk pertanian serta biaya sosial, ekonomi, dan ekologinya sangat tinggi agar bisa berproduksi. Sebanyak 33% dari lahan pertanian tersedia saat ini tengah mengalami degradasi sedang hingga berat akibat erosi, salinasi, pemadatan, dan polusi kimia. Perlindungan lahan pertanian dilakukan banyak negara di dunia seperti China yang menargetkan perlindungan 120 juta hektare lahan pertanian (World Bank [tanpa tahun]) dan Thailand dengan menerapkan regulasi yang dinamai *the Agricultural Land Reform Office* (ALRO). Misi regulasi ini selain untuk mendistribusikan lahan bagi petani miskin, juga

untuk membangun infrastruktur serta mempromosikan perbaikan dan penggunaan sumber daya alam yang efektif (Kaewkallaya et al. 2014). Kebijakan pembangunan pertanian cenderung terpusat pada investasi di daerah potensial dan beririgasi, mekanisasi, dan tanaman monokultur yang berorientasi pasar dan ekspor. Keuntungan kemudian diraih oleh petani dengan lahan yang produktif dan memiliki akses ke air, mesin, dan modal. Mereka ini mengalahkan mayoritas petani yang lahannya miskin, manajemen dan sistem input produksinya rendah (FAO 2011). Kontradiksi antara dua kelompok petani tersebut mirip dengan kondisi petani padi dan sawit di Tanjung Jabung Timur saat ini.

Alih fungsi lahan sawah menjadi sawit di daerah ini dipengaruhi beragam faktor yang saling terkait. Di permukaan terlihat bahwa faktor ekonomi sangat menonjol mendorong beralihnya fungsi lahan sawah, namun jika ditarik ke belakang akan ditemukan faktor lain yang berperan sebagai pemicu, yaitu faktor kebijakan pemerintah. Wilayah pantai timur Provinsi Jambi awalnya dibuka untuk lokasi transmigrasi bersamaan dengan dicetaknya ratusan ribu hektare sawah baru. Kebijakan pada Pelita (Pembangunan Lima Tahun) I tersebut berhasil menjadikan Kabupaten Tanjung Jabung Timur (sebelum tahun 2000 masih tergabung dalam Kabupaten Tanjung Jabung) sebagai lumbung padi nomor satu. Posisi tersebut masih bertahan sampai tahun 2004, namun perlahan-lahan digeser oleh Kabupaten Kerinci. Produktivitas sawah di kabupaten ini berangsur-angsur menunjukkan penurunan; saat ini produktivitasnya terendah di antara semua kabupaten/kota di Provinsi Jambi, yaitu 3,6 ton/ha (BPS Provinsi Jambi 2015).

Pergantian kepemimpinan di pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur berpengaruh terhadap perubahan kebijakan pembangunan. Pada awal tahun 2000 Gubernur Jambi yang baru dilantik meluncurkan program Satu Juta Hektare Lahan Sawit. Alasan mengembangkan sawit antara lain (1) tingginya hasil panen sawit di Indonesia dan dapat dipanen sepanjang tahun; (2) harga CPO di pasar internasional menjanjikan; (3) industri sawit menyerap banyak tenaga kerja dibanding tanaman lain yang secara tradisional ditanam di Indonesia (kelapa dalam, karet, padi, dan lainnya); dan (4) kehadiran investor asing untuk menanamkan modalnya untuk membangun perkebunan sawit (Daulay 2004). Menurut Mayrowani (2012), pada era otonomi pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk memberdayakan sumber daya lokal sehingga

terjadi peningkatan PAD, namun terdapat ancaman inkonsistensi dari birokrasi dan legislator daerah tentang pentingnya pembangunan pertanian.

Program Satu Juta Hektare Lahan Sawit sangat ditentang oleh organisasi yang bergerak di bidang lingkungan seperti Warung Informasi Konservasi (Warsi) dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) sehingga pemerintah kemudian melarang pembangunan kebun sawit di atas lahan hutan serta lebih selektif dalam memberi izin berdirinya perusahaan perkebunan sawit baru. Namun, program pengembangan sawit tersebut terlanjur berdampak luas, sawit tumbuh sangat cepat menjadi 593.000 ha pada tahun 2013 dan sebanyak 107.288 ha di antaranya berada di Kabupaten Tanjung Jabung Timur (BPS Provinsi Jambi 2015). Luas sawit di kabupaten ini merupakan nomor dua tertinggi setelah Muaro Jambi. Sementara itu, sawah mengalami penurunan dari 49.758 ha pada tahun 2009 menjadi 39.301 ha pada tahun 2013 (BPS Provinsi Jambi 2010, 2015). Selama periode tersebut tidak ada larangan bagi masyarakat untuk mengalihfungsikan lahan sawah sehingga laju kehilangan sawah sangat tinggi, yang menurut Sriartha dan Windia (2015) berdasarkan kejadian di Bali, alih fungsi lahan sawah bersifat menular secara progresif. Kejadian alih fungsi lahan sawah juga terjadi di wilayah lain seperti Kabupaten Langkat di Sumatera Utara yang kehilangan 13.891,7 ha (1989–2001) plus 41.941 ha lagi pada tahun 2001–2010 (Siagian et al. 2015). Perubahan penggunaan lahan hutan, sawah, ladang, dan lain-lain menjadi sawit menurut Wicke et al. (2011) mencerminkan sistem penggunaan lahan *business as usual* yang berdampak buruk terhadap ketersediaan pangan dan lingkungan.

Selain faktor kebijakan, faktor ekonomi (dalam hal ini *land rent*) juga memengaruhi keputusan petani untuk beralih fungsi lahan sawah. Menurut Barlowe (1978) terdapat dua nilai ekonomi lahan, yaitu (1) sewa lahan (*contract rent*) sebagai pembayaran dari penyewa kepada pemilik dalam jangka waktu tertentu dan (2) keuntungan usaha (*economic rent* atau *land rent*) yang merupakan surplus pendapatan di atas biaya produksi atau harga input lahan yang memungkinkan faktor produksi lahan dapat dimanfaatkan dalam proses produksi. Definisi pertama dari *land rent* ini mengacu kepada *Leftover Principle* yang menurut O'Sullivan (2005) merupakan kelebihan dari total pendapatan dikurangi biaya nonlahan. Akibat kompetisi penggunaan lahan pertanian, jika seorang petani membayar ke pemilik lahan lebih rendah dari nilai *leftover* ini maka si pemilik

akan mencari petani lain untuk menggunakan lahan tersebut yang memberikan keuntungan yang wajar kepadanya. *Land rent* dalam penelitian ini mengacu kepada definisi kedua. Menurut Rustiadi dan Wafda (2008), penggunaan tanah dengan keuntungan tertinggi otomatis akan dipilih dan dilihat dari sisi ini, penggunaan lahan untuk pertanian hanya memberikan sedikit keuntungan materi atau finansial dibandingkan sektor lainnya. Jika mengikuti mekanisme pasar, lahan dengan *land rent* yang lebih besar relatif mudah menduduki lokasi utama dan menyingkirkan penggunaan lahan yang *land rent*-nya lebih kecil. Menurut Barlowe (1978), peringkat *land rent* dari terbesar ke terkecil adalah industri, perdagangan, permukiman, pertanian intensif, dan pertanian ekstensif.

Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 18 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) merupakan bentuk koreksi terhadap kebijakan pembangunan pertanian sebelumnya dan sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat untuk mencapai swasembada pangan pada tahun 2017. Namun, upaya pemerintah daerah tidak akan berjalan mudah. Inkonsistensi kebijakan pemerintah pada masa lalu terlanjur berdampak besar pada kehilangan lahan sawah dan menyebabkan daya saing petani padi menjadi rendah. Menurut Dabukke dan Iqbal (2014), seharusnya kebijakan pembangunan pertanian mampu melindungi pasar domestik, meningkatkan produktivitas dan daya saing, serta pendapatan riil petani melalui dukungan kebijakan dan subsidi serta penerapan teknologi dan inovasi; sedangkan menurut Zakaria dan Rachman (2013), aturan yang memayungi upaya perlindungan dan pencegahan alih fungsi lahan pertanian kurang efektif terutama terkait dengan instrumen ekonomi dan aspek kelembagaan. Melibatkan masyarakat dalam program LP2B sangat penting karena menurut Zakaria dan Rachman (2013) dan Sriartha dan Windia (2015), regulasi tentang LP2B dan penetapan alih fungsi lahan pertanian seharusnya menekankan pada tindakan berbasis masyarakat (*community based action*) yang bersifat kolektif, yang strateginya memperhatikan dimensi manusia dan hubungan sistem ekonomi, ekologi, serta sosial.

Tulisan ini bertujuan menguraikan tiga poin penting, yaitu (1) pengaruh kebijakan pembangunan pada masa lalu terhadap munculnya alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur; (2) perbandingan biaya dan pendapatan usaha tani

padi dengan kelapa sawit; dan (3) tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan target LP2B.

METODOLOGI

Kerangka Pemikiran

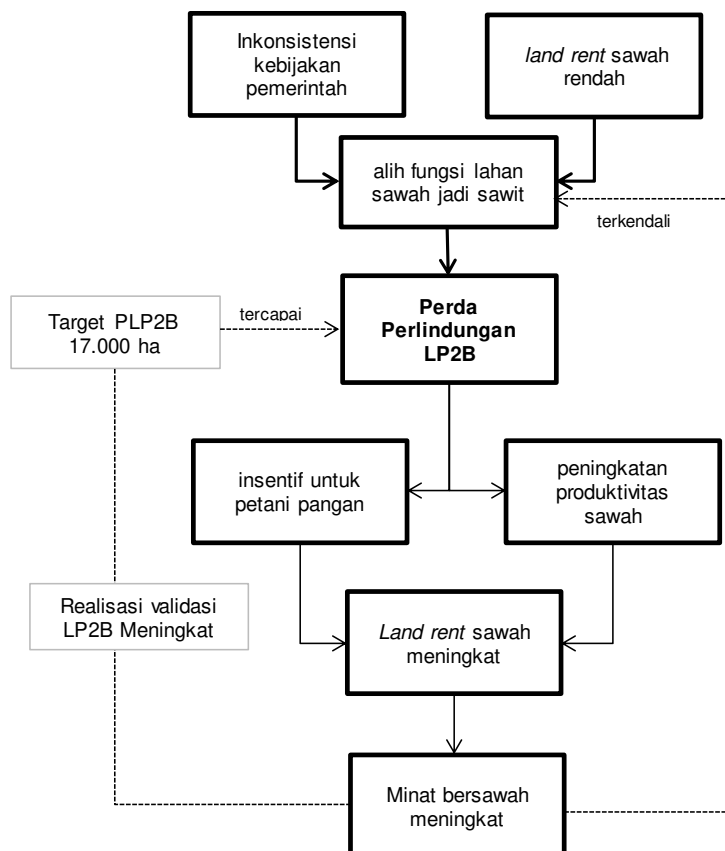
Alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur didorong oleh dua faktor penting, yaitu inkonsistensi kebijakan pemerintah serta *land rent* sawah yang rendah. Guna mencegah kehilangan sawah yang lebih besar, pemerintah mengeluarkan Perda Nomor 18/2013 tentang PLP2B. Terdapat dua hal penting yang harus diperhatikan dalam menerapkan Perda ini, yaitu pentingnya memberi insentif kepada petani pangan untuk mengurangi biaya produksi serta upaya peningkatan produktivitas lahan agar penghasilan mereka meningkat. Kedua langkah tersebut diharapkan dapat meningkatkan *land rent* sawah. Dampak dari peningkatan *land rent* sawah tersebut adalah meningkatnya minat bersawah yang pada gilirannya akan menekan

keinginan melakukan alih fungsi lahan sawah serta pada sisi lain akan mendorong petani menandatangani Surat Pernyataan Memiliki LP2B sehingga target perlindungan 17.000 ha sawah pada Perda LP2B tersebut dapat dicapai (Gambar 1).

Lingkup Bahasan

Lingkup bahasan tulisan ini mencakup Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi. Di kabupaten ini banyak terjadi alih fungsi lahan sawah menjadi lahan sawit.

Pembahasan difokuskan pada kebijakan yang memengaruhi terjadinya alih fungsi lahan sawah menjadi lahan sawit, perbandingan biaya dan pendapatan usaha tani padi dengan sawit, dan tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan target LP2B. Penghitungan *land rent* sawit pada penelitian ini dibatasi pada satu tahun produksi dan belum menggambarkan rata-rata pendapatan usaha kebun sawit selama masa produktif sawit (25 tahun).



Gambar 1. Kerangka pemikiran faktor penyebab alih fungsi lahan sawah menjadi sawit

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang dipilih secara *purposive* dengan pertimbangan (1) daerah ini merupakan lumbung padi di Provinsi Jambi yang mengalami penyusutan luas lahan sawah yang sangat besar; (2) daerah ini pada 15 tahun terakhir menjadi lokasi pengembangan tanaman perkebunan terutama kelapa sawit dengan pertumbuhan sawit tertinggi di Provinsi Jambi; dan (3) daerah ini merupakan satu-satunya kabupaten/kota di Provinsi Jambi yang telah mengeluarkan Perda LP2B. Pengambilan data dimulai bulan September sampai Desember 2015.

Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Data primer diperoleh melalui observasi, diskusi dengan perwakilan petani, wawancara mendalam, wawancara terstruktur, serta interpretasi data citra (melalui *overlay* peta penggunaan lahan Kabupaten Tanjung Jabung Timur tahun 2006, 2010, dan 2014). Data sekunder berasal dari dinas/instansi terkait di Provinsi Jambi (Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, BPS, Balai Wilayah Sungai Sumatera VI Jambi) dan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur (Bappeda, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, BP4K Kecamatan Rantau Rasau dan Nipah Panjang). Narasumber berjumlah tujuh orang berasal dari berbagai latar belakang: kepala daerah (Bupati Tanjung Jabung Timur), akademisi dari Universitas Jambi, pejabat Pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur serta penyuluh pertanian. Pemilihan narasumber mengacu kepada pengetahuan mereka tentang kondisi daerah ini dan kejadian alih fungsi sawah menjadi sawit. Responden untuk analisis *land rent* berasal dari Kecamatan Rantau Rasau (kecamatan dengan laju alih fungsi lahan sawah tertinggi) dengan melibatkan 42 petani sawit dan 42 petani padi.

Analisis Data

Analisis data penelitian dilakukan dengan menggabungkan pendekatan deskriptif kualitatif dan kuantitatif serta *overlay* peta penggunaan lahan. Perbandingan *land rent* sawah dan sawit dihitung dengan mengacu kepada Rustiadi et al. (2011):

$$LR = Y(m - c) - Y.t.d.$$

Keterangan:

LR = *land rent*

Y = output per unit lahan

m = harga/satuan output

c = biaya produksi per satuan output

t = biaya transportasi per satuan output per satuan jarak

d = jarak antara lokasi produksi dengan pusat pasar

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pembangunan dan Alih fungsi Lahan Sawah

Kabupaten Tanjung Jabung Timur dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 1999 tanggal 4 Oktober 1999. Luas wilayahnya mencakup 5.445 km² yang meliputi 11 kecamatan dan 93 desa (BPS Kabupaten Tanjung Jabung Timur 2014).

Tanaman sawit dan karet diperkirakan masuk ke Tanjung Jabung Timur sekitar tahun 2000-an. Untuk pertama kali data sawit di kabupaten ini muncul tahun 2007 dengan jumlah 15.930 ha (BPS Provinsi Jambi 2007). Penanaman sawit awalnya dilakukan secara swadana oleh masyarakat karena melihat perkembangan sawit yang bagus di kabupaten tetangga seperti Batanghari dan Muaro Jambi. Peran pemerintah kemudian sangat besar seiring diluncurkannya Program Sejuta Hektare Lahan Sawit dengan membagikan bibit sawit gratis pada tahun 2004 dan 2005 (Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur 2006). Pemerintah menganjurkan petani untuk menanam sawit di lahan mereka yang masih kosong, namun bibit sawit yang dibagikan sangat banyak dan berlebih sehingga petani berinisiatif menanam sawit di lahan sawah mereka.

Dukungan pemerintah yang besar terhadap sawit bersamaan dengan menurunnya perhatian terhadap tanaman padi. Penelantaran sawah di kawasan ini telah dimulai jauh sebelumnya, yaitu pada tahun 1997/1998, yang dipicu oleh penurunan produksi padi. Menurut Sa'ad (2012), sawah yang ditelantarkan berlokasi di Desa Rantau Rasau I, Rantau Rasau II, Pamusiran, Lambur, Pandan Lagan, dan Dendang. Penyebabnya adalah lahan yang masam dan beracun, sarana dan prasarana tata air yang kurang lengkap, serta tingkat penggunaan teknologi budi daya pertanian yang masih rendah. Problem diperparah dengan kurang

tepatnya teknis perbaikan sarana dan prasarana tata air di mana saluran air atau parit digali terlalu dalam sehingga pirit tanah naik serta banyaknya keluhan terhadap pintu air yang rusak. Menurut Food and Agriculture Organization (2011), keterbatasan lahan dan sumber air, rendahnya manajemen sumber daya serta jenis sistem pertanian yang diterapkan memiliki hubungan dengan kemiskinan di kalangan petani. Petani yang paling miskin adalah yang paling rendah diversifikasi sistem pertaniannya, namun seringkali mereka memiliki lahan yang subur (bukan lahan terdegradasi).

Salah satu wilayah eks-transmigrasi yang sawahnya banyak berubah menjadi sawit dan mengalami penurunan produksi padi terbesar adalah Kecamatan Rantau Rasau yang disebabkan masalah pengairan dan kualitas lahan, bencana kebakaran lahan, dan kurangnya pengetahuan petani dalam mengolah lahan gambut. Pada tahun 2014, kebakaran hutan/lahan di Tanjung Jabung Timur mencapai 3.744 ha dan merupakan kebakaran lahan tertinggi di Provinsi Jambi (BLHD Provinsi Jambi 2014). Mengacu kepada Mulyani et al. (2013) degradasi lahan sawah dapat disebabkan pengurusan dan defisit hara karena terbawa panen, kelebihan pemberian hara tertentu dan kekurangan hara lainnya, dan penurunan kadar bahan organik tanah. Ketiga hal ini terjadi di sini jika melihat kondisi biofisik tanah serta

pelaksanaan program Intensifikasi Massal (Inmas) padi pada masa lalu yang sangat banyak menggunakan pupuk nonorganik.

Berdasarkan *overlay* peta penggunaan lahan, luas sawah yang beralih fungsi menjadi sawit sangat besar mencapai 15.616 ha, seperti terlihat pada Tabel 1. Keseluruhan lahan tersebut dialihfungsikan oleh para petani, sedangkan perluasan kebun sawit oleh perusahaan swasta dilakukan di atas Areal Penggunaan Lain (APL) hutan seperti yang dilakukan PT Wira Karya Sakti (WKS) yang pada tahun 2004 mendapat izin dari Menteri Kehutanan melalui surat Nomor SK.277/Menhut-II/2004 tanggal 2 Agustus 2004 yang isinya penunjukan alih fungsi APL hutan menjadi Hutan Tanaman Industri (HTI) sawit seluas 2.467 ha (Antarajambi.com 2012).

Pada Tabel 1 terlihat kehilangan sawah tertinggi terjadi pada periode 2006–2010 (15.121 ha), sedangkan pada periode berikutnya berkurang dengan tajam yang disebabkan antara lain oleh tidak adanya lagi pembagian bibit sawit secara gratis, harga sawit mulai fluktuatif dan kampanye antisawit di dunia internasional yang memengaruhi minat petani untuk membuka kebun sawit baru. Berhubung belum terdapat data luas sawah yang beralih fungsi menjadi sawit di kabupaten lain, hasil penelitian di Kabupaten Tanjung Jabung Timur ini belum bisa dibandingkan dengan kondisi di daerah lain, namun pada Tabel 2 diperoleh

Tabel 1. Luas sawah yang beralih fungsi menjadi sawit di Kabupaten Jabung Timur, 2006–2014

No.	Kecamatan	Sawah - Sawit (ha)		Total sawah beralih fungsi jadi sawit (ha)
		2006–2010	2010–2014	
1.	Berbak	1.155	133	1.288
2.	Dendang	52	0	52
3.	Geragai	391	96	487
4.	Kuala Jambi	628	0	628
5.	Mendahara	71	0	71
6.	Mendahara Ulu	461	0	461
7.	Nipah Panjang	737	24	761
8.	Rantau Rasau	5.822	80	5.902
9.	Sabak Barat	55	120	175
10.	Sabak Timur	5.696	0	5.696
11.	Sadu	54	41	95
Jumlah		15.121	495	15.616

Sumber: Interpretasi data citra (2006, 2014)

gambaran umum tentang penurunan luas sawah di lima kabupaten sentra padi.

Tabel 2 menunjukkan antara tahun 2005–2011 terjadi pengurangan luas sawah yang sangat besar di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, mencapai 48.219 ha atau sekitar 8.037 ha/tahun. Laju kehilangan sawah menunjukkan penurunan setelah tahun 2011. Kehilangan sawah berpengaruh terhadap kontribusi produksi padi Tanjung Jabung Timur terhadap total produksi padi Provinsi Jambi. Sebelum tahun 2004, daerah ini merupakan penghasil padi nomor satu namun kemudian digeser oleh Kabupaten Kerinci, seperti terlihat pada Tabel 3.

Kontribusi produksi padi pada empat tahun terakhir berkisar 17–18%, jauh menurun dibandingkan kondisi pada tahun 2004 (Tabel 3). Produksi padi Tanjung Jabung Timur tahun 2004 mencapai 157.574 ton atau berkontribusi sebanyak 27,20% dari total produksi padi Provinsi Jambi (BPS Provinsi Jambi 2004). Perbandingan produksi padi antara tahun 2004

dan 2014 dapat dilihat pada Gambar 2.

Alih fungsi lahan sawah juga terjadi karena pembangunan infrastruktur, meskipun terbatas di Kecamatan Muara Sabak yang menjadi ibukota kabupaten pada tahun 2002. Pada tahun 2003 luas panen padi di kecamatan ini mencapai 12.071 ha dengan produktivitas tertinggi di antara semua kecamatan lain, yaitu 4,56 ton/ha (Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur 2005), namun pada tahun 2013 luas panen di wilayah ini hanya 5.544 ha (BPS Kabupaten Tanjung Jabung Timur 2014).

Garis-garis besar perubahan kebijakan pemerintah di wilayah Tanjung Jabung Timur dapat dilihat pada Lampiran 1. Faktor pergantian kepemimpinan memengaruhi kebijakan pembangunan yang dilakukan waktu itu. Hal ini sesuai dengan pendapat Sa'ad (2012) serta Sriartha dan Windia (2015) yang mengatakan kebijakan pemerintah sangat berpengaruh terhadap terjadinya alih fungsi lahan sawah.

Tabel 2. Perkembangan luas sawah di lima kabupaten sentra padi dan di Provinsi Jambi, 2005–2014

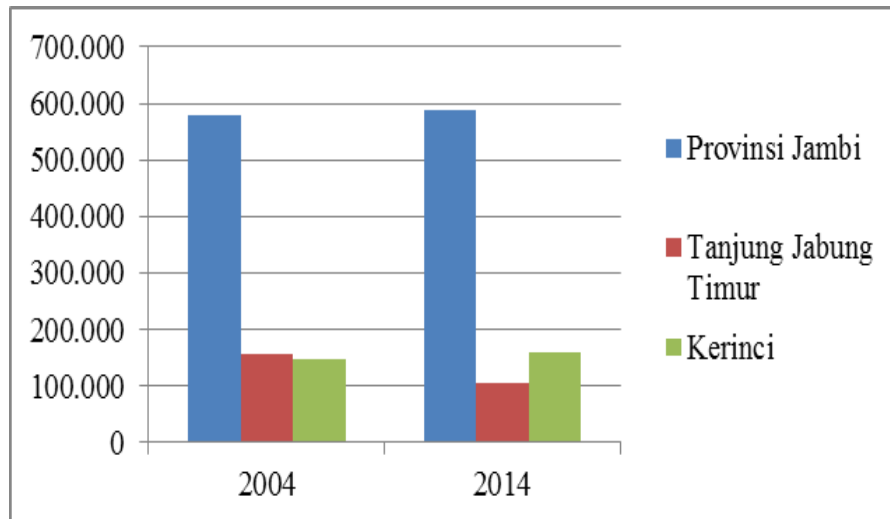
No.	Kabupaten	Luas sawah (ha)					Pengurangan sawah (ha) (2005–2014)
		2005	2007	2009	2011	2014	
1.	Kerinci	18.37	18.409	16.274	17.165	18.368	-2
2.	Muaro Jambi	26.411	25.743	22.429	22.97	24.898	-1.513
3.	Batanghari	16.493	18.857	18.116	19.165	17.966	1.473
4.	Tanjung Jabung Timur	89.604	64.078	49.758	41.385	31.939	-57.665
5.	Tanjung Jabung Barat	29.633	25.054	25.321	21.92	15.012	-14.621
Provinsi Jambi		227.478	193.748	177.945	169.133	151.544	-75.934

Keterangan: Data 2005 s.d. 2011 berdasarkan hasil audit lahan sawah Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Jambi tahun 2012; data tahun 2014 dari BPS Provinsi Jambi (2015).

Tabel 3. Kontribusi produksi padi Kabupaten Kerinci dan Tanjung Jabung Timur terhadap Provinsi Jambi, 2011–2014

Tahun	Provinsi Jambi	Kab. Kerinci		Kab. Tanjung Jabung Timur	
	Produksi (ton)	Produksi padi (ton)	% terhadap produksi padi provinsi	Produksi padi (ton)	% terhadap produksi padi provinsi
2011	570.553	145.316	25,47	104.011	18,23
2012	549.779	134.865	24,53	94.695	17,22
2013	589.784	144.433	24,49	102.683	17,41
2014	587.384	158.640	27,01	105.350	17,94

Sumber: BPS Provinsi Jambi (2012–2015)



Sumber: BPS Provinsi Jambi (2004, 2015)

Gambar 2. Perbandingan produksi padi di Provinsi Jambi, Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kerinci (ton), 2004 dan 2014

Perbandingan Biaya dan Pendapatan Usaha Tani Padi dengan Kelapa Sawit

Berdasarkan analisis *land rent* di Kecamatan Rantau Rasau terhadap usaha tani padi dan sawit, lahan sawah menghasilkan pendapatan bersih sebanyak Rp7.455.548 per ha/tahun, sedangkan usaha tani sawit Rp14.617.828 per ha/tahun (rasio 1 : 2) atau terdapat selisih Rp7.162.280 per ha/tahun. Hasil yang diperoleh petani padi Tanjung Jabung Timur jauh lebih rendah dari pendapatan petani di Jawa Barat, yaitu Rp10.950.000 per ha per satu kali panen (Sumarno dan Kartasmita 2010). Faktor *land rent* yang lebih tinggi mendorong terjadinya alih fungsi lahan sawah (Rustiadi dan Wafda 2008; Tietenberg dan Lynne 2009; Zakaria dan Rachman 2013); sedangkan Mubyarto (1977) mengatakan penurunan *land rent* lahan pertanian terjadi karena faktor produktivitas, di samping faktor lain seperti perbedaan jarak

dengan pasar, biaya produksi, dan keterbatasan lahan.

Tabel 4 menunjukkan harga beras per kg jauh lebih tinggi dari harga sawit/kg namun produksi lahan sawit 20 kali lipat lebih tinggi dari sawah sehingga pendapatan dari kebun sawit jauh lebih tinggi. Kepemilikan lahan sawah tidak jauh berbeda, yaitu 1,27 ha berbanding 1,79 ha lahan sawit. Kepemilikan lahan sawah di daerah ini lebih tinggi dari rata-rata kepemilikan sawah nasional yang 0,096 ha per petani (Dabukke dan Iqbal 2014) dan tidak terlalu jauh berbeda dengan kepemilikan sawah di Jepang, yaitu 1,6 ha/petani (Suryana dan Kariyasa 2008) sehingga menegaskan masalah fragmentasi lahan yang menyebabkan tidak terpenuhinya skala usaha minimal dan mendorong terjadinya alih fungsi lahan sawah (Niroula dan Thapa 2005; Nurmawati 2008) bukan masalah utama di daerah ini. Biaya untuk membangun atau

Tabel 4. Perbandingan faktor-faktor yang memengaruhi nilai *land rent* padi dan sawit, 2015

Variabel	Rata-rata	
	Lahan sawit	Lahan padi
Luas lahan (ha/KK)	1,79	1,27
Produksi (kg/ha)	24.429 ^a	1.245 ^b
Harga output (Rp/kg)	853,6 ^a	7.369 ^b
Biaya produksi (Rp/kg)	269,5	1.303
Biaya transportasi (Rp/tahun)	90.809	104.286
<i>Land rent</i> (Rp/ha/tahun)	14.617.828	7.455.548

Keterangan: ^a Dihitung dalam kg Tandan Buah Segar (TBS) berdasarkan harga rata-rata tahun 2015

^b Dihitung dalam kg beras berdasarkan harga rata-rata tahun 2015

Sumber: Data primer (2015), diolah

investasi awal kebun sawit sangat besar seperti dapat dilihat pada Tabel 5.

Rincian biaya pada Tabel 5 merupakan satuan biaya per hektare program kemitraan yang dikeluarkan oleh Dirjen Perkebunan. Namun, dengan *land rent* sawit yang tinggi, investasi awal sawit dapat dikembalikan dengan cepat di mana pada tahun-tahun sebelumnya harga TBS mencapai Rp1.500/kg. Pada kejadian alih fungsi lahan sawah menjadi sawit, petani tidak perlu mengeluarkan biaya pembukaan lahan karena lahan sawah tersebut telah siap ditanami.

Sawah belum bisa menjadi sumber penghasilan utama petani, antara lain karena beberapa hal. *Pertama*, produktivitas sawah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur rendah, yaitu 3,6 ton/ha (BPS Provinsi Jambi 2015) atau yang terendah di antara semua kabupaten/kota di Provinsi Jambi serta ditanam hanya satu kali setahun. Pada tahun 2014 luas sawah dengan penanaman 1 kali setahun sebanyak 25.971 ha, sedangkan penanaman dua kali setahun hanya 1.946 ha (BLHD Provinsi Jambi 2014). *Kedua*, sumber penghasilan tambahan dari jagung, kedelai, dan tanaman sayuran tidak menonjol. Dari luas 28.463 ha sawah, luas panen jagung hanya 576 ha, kedelai 317 ha, kacang tanah 80 ha, kacang hijau 57 ha, ubi kayu dan ubi jalar masing-masing 334 ha dan 130 ha (DPTP Kabupaten Tanjung Jabung Timur 2014). *Ketiga*, terdapatnya masalah keasaman tanah yang tinggi (Sa'ad et al. 2012). Menurut Busyra et al. (2014), masalah produktivitas lahan di daerah rawa pasang surut terkait dengan rendahnya penggunaan teknologi dalam manajemen tanam seperti masih menggunakan bibit lokal, pengolahan lahan yang belum sesuai hingga tingginya serangan hama dan penyakit.

Kecenderungan petani padi untuk beralih fungsi lahan ke tanaman sawit tidak jauh berbeda dengan di Provinsi Bengkulu, yaitu karena (1) harga jual tanaman pangan yang rendah khususnya pada saat panen; (2) panen sawit dilakukan kontinyu setiap dua minggu; dan (3) keuntungan berkebun sawit lebih tinggi (Astuti et al. 2011). Sementara itu, Saili dan Purwadio (2012) mengungkapkan meskipun sawit lebih menguntungkan secara ekonomi, namun menyebabkan lahan sekitar menjadi kering di Kabupaten Siak, Riau karena sawit mampu menyerap kadar air dari lingkungannya serta menjadi sarang hama. Biaya untuk membongkar tanaman sawit tersebut juga sangat besar serta tanaman pangan khususnya padi tidak bisa ditumpangsarikan dengan sawit. Hal lain yang juga harus diantisipasi adalah fluktuasi harga sawit yang tajam di pasar internasional serta tuntutan agar petani swadaya maupun petani plasma (melalui kelompok tani masing-masing) memiliki sertifikat *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO). Namun, sampai saat ini baru satu kelompok tani swadaya di Provinsi Jambi yang memiliki sertifikat ini dengan luas sawit 346 ha (RSPO Indonesia 2016), sedangkan petani sawit di Tanjung Jabung Timur belum ada yang memiliki sertifikat ini.

Tantangan Implementasi Perda Nomor 18 Tahun 2013 tentang Perlindungan LP2B

Perlindungan lahan pangan sangat penting. Menurut Phuc et al. (2014), jika negara mengontrol lahan maka *stakeholders* yang lemah dapat dilindungi dari tekanan kekuatan pasar. Luas LP2B yang dilindungi mencakup lahan 17.000 ha, tersebar di 9 kecamatan, serta cadangannya seluas 4.000 ha. Pada lampiran

Tabel 5. Satuan biaya maksimum per hektare pembangunan kebun peserta program revitalisasi perkebunan, 2012

No.	Kegiatan	Jumlah dana (Rp/ha)
1.	Pembukaan lahan dan penanaman (tenaga kerja, infrastruktur, bahan dan alat, <i>management fee</i> , dan sertifikasi lahan)	31.618.000
2.	Pemeliharaan tahun pertama (tenaga kerja, bahan dan alat, <i>management fee</i>)	6.968.000
3.	Pemeliharaan tahun kedua (tenaga kerja, bahan dan alat, <i>management fee</i>)	7.224.000
4.	Pemeliharaan tahun pertama (tenaga kerja, bahan dan alat, <i>management fee</i>)	8.585.000
Jumlah keseluruhan		54.395.000

Sumber: Keputusan Dirjen Perkebunan Nomor 211/Kpts/RC.110/8/201

Perda terdapat daftar lokasi sawah yang dilindungi beserta titik koordinatnya masing-masing yang merupakan hasil pengukuran luas baku lahan sawah dengan GPS yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Tanjung Jabung Timur pada tahun 2013. Sawah tersebut saat ini sedang divalidasi dan petani pemilik lahan diminta menandatangani Surat Pernyataan Memiliki LP2B.

Realisasi kegiatan validasi LP2B atau jumlah petani yang bersedia menandatangani Surat Pernyataan Memiliki LP2B masih jauh dari harapan. Kegiatan validasi di Kecamatan Rantau Rasau sampai akhir tahun 2015 baru terealisasi 938,75 ha dari target PLP2B 2.246,36 ha sawah atau kurang dari 50%. Belum tercapainya target disebabkan sebagian lahan sawah telah terlanjur beralih fungsi menjadi sawit/peruntukan lain atau petaninya belum bersedia menandatangani surat pernyataan tersebut karena keberatan dengan sanksi denda 1 miliar atau kurungan penjara 5 tahun bagi petani yang melanggar ketentuan PERDA. Sembilan kecamatan target PLP2B mengalami masalah yang sama dan ini merupakan indikasi kurangnya dukungan masyarakat terhadap program ini. Kondisi ini cukup berbeda dengan Kabupaten Kuningan (Pramudita et al. 2015) di mana petaninya mempunyai persepsi yang positif terhadap program PLP2B sehingga kegiatan validasi berjalan lancar. Menurut Sriartha dan Windia (2015), penilaian masyarakat yang kurang baik terhadap kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah berpengaruh terhadap keberhasilan implementasinya di lapangan.

Jenis insentif yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk petani yang bergabung dengan Program PLP2B belum jelas karena harus menunggu selesainya kegiatan validasi dan penetapannya melalui Peraturan Bupati. Berdasarkan survei, petani padi Tanjung Jabung Timur tahun 2014/2015 memperoleh insentif berupa bantuan pupuk, benih, dan peptisida serta biaya tanam Rp150.000 per ha dan bantuan kelompok berupa traktor tangan dan *thresher*. Insentif langsung ke petani (di luar bantuan untuk kelompok) nilainya sekitar Rp870.800/petani, sedangkan menurut perhitungan Dinas Pertanian Tanaman Pangan setempat, kebutuhan sarana produksi sawah membutuhkan dana sekitar Rp1.522.500/ha. Bantuan atau insentif saat ini masih jauh dari yang diharapkan sehingga melemahkan minat petani untuk bertanam padi. Menurut Zakaria dan Rachman (2013), insentif dapat memotivasi petani secara individu maupun kelompok.

Insentif dapat dipandang sebagai cara untuk mendistribusikan *benefit*, *cost*, dan *risk* dan pemerintah perlu memberi insentif karena petani termasuk kelompok masyarakat yang kapasitasnya kurang dalam mengembangkan produksi pertanian, guna memberdayakan petani menjadi masyarakat mandiri, dan menjaga eksistensi sektor pertanian (Zakaria dan Rachman 2013). Namun, Karki (2013) mengingatkan bahwa pemberian insentif membutuhkan kehati-hatian karena kegagalan program insentif di Nepal terutama disebabkan kurangnya alat ukur untuk memenuhi kebutuhan penghidupan masyarakat lokal dan distribusi yang tidak seimbang antara desa-desa yang terlibat.

Kegiatan cetak sawah tahun 2013–2014 sebanyak 1.879 ha telah menyerap dana APBN sebanyak Rp19.368.000.000. Pada tahun 2015 kegiatan ini dihentikan sementara karena adanya permasalahan hukum. Petani mengeluhkan masalah penyelesaian administrasi kegiatan serta beratnya lokasi lahan yang harus dibersihkan (*land clearing*) yang tidak sebanding dengan dana yang dialokasikan pemerintah. Melihat kepada kondisi lahan daerah ini yang sebagian merupakan lahan gambut, pembukaan lahan yang lebih luas tidak dianjurkan karena akan semakin merusak kubah gambut. Menurut Widyati (2010), kubah gambut yang mengalami penciptan setebal satu meter menyebabkan lahan gambut kehilangan kemampuan menyangga air sampai 90 cm atau setara dengan 9.000 m/ha. Pada daerah yang kubah gambutnya menipis, cadangan air yang tersimpan selama musim hujan sedikit, sehingga cadangan air di daerah sekelilingnya menjadi lebih sedikit dan rentan mengalami kekeringan dan kebakaran pada musim kemarau. Kecamatan Muara Sabak Timur adalah salah satu wilayah yang ketebalan gambut sudah sangat sedikit dan tipis (Razialdi 2016).

Target PLP2B di Kabupaten Tanjung Jabung Timur termasuk sangat tinggi, dengan jumlah penduduk tahun 2013 sebanyak 212.218 jiwa dan kebutuhan beras per KK sekitar 113,48 kg/tahun maka luas sawah yang dibutuhkan sekitar 7.849 ha atau tidak perlu menargetkan 17.000 ha jika hanya untuk swasembada beras. Namun, tujuan PLP2B lebih luas lagi karena mencakup target untuk ekspor/pengiriman beras ke luar daerah serta lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Strategi terbaik agar tujuan tersebut tercapai adalah melalui peningkatan produktivitas lahan atau indeks penanaman padi menjadi dua atau tiga kali setahun. Namun, perlu dipertimbangkan penurunan kualitas lahan

di mana tidak semua sawah memenuhi syarat untuk masuk ke dalam perlindungan LP2B ini.

Masalah koordinasi yang kurang baik antara dinas terkait merupakan tantangan tersendiri. Instansi vertikal seperti Badan Pertanahan Nasional dan Dinas Pengairan seringkali lebih berpegang pada pedoman dari instansi induk dan kurang berkoordinasi dengan instansi lain. Menurut Flaherty et al. (1999), banyak badan yang bertugas untuk menegakkan peraturan dan memperoleh mandat untuk menegakkan regulasi tertentu sehingga mengakibatkan kompetisi terbuka serta perselisihan di antara badan-badan tersebut. Menurut Zakaria dan Rachman (2013), tidak efektifnya peraturan sebagian disebabkan sistem administrasi lahan dan koordinasi antarlembaga yang masih lemah serta belum memasyarakatnya implementasi tata ruang.

Pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jambi, salah satu kegiatannya yaitu Perluasan Lahan Sawah Beririgasi di sembilan kabupaten dan satu kota, namun tidak dicantumkan luasan sawah per kabupaten. Demikian juga pada RTRW Kabupaten Tanjung Jabung Timur tidak ada alokasi perluasan lahan sawah beririgasi per kecamatan. Perda PLP2B sendiri masih memiliki sejumlah kekurangan yang sangat substansial seperti belum tersedianya peta indikatif LP2B serta data dasar luas dan lokasi lahan seperti diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi LP2B.

Pendanaan juga menjadi masalah besar. Pendanaan dari sumber APBD untuk pembangunan pertanian pangan menurun pada tahun 2015 dari tahun sebelumnya sekitar Rp2 miliar, justru pada saat kegiatan sosialisasi dan validasi LP2B sedang dilakukan. Hal ini disebabkan penurunan Dana Bagi Hasil (DBH) migas yang mencapai Rp35 miliar (tahun 2013) dan 100 miliar (tahun 2015). Menurut Furuseth dan Pierce (1982), dalam proses perlindungan lahan pangan yang sifatnya wajib (*mandatory*), proses pendefinisian dan identifikasi sumber daya lahan yang harus dilindungi serta penciptaan sistem administrasi agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dan diawasi, merupakan komponen biaya yang terbesar atau utama. Pemaksaan bagi pemerintah dan individu untuk terlibat dalam pelaksanaan program serta komposisi kebijakan yang tepat (berupa insentif langsung dan tidak langsung) akan sangat berpengaruh terhadap efektivitas program perlindungan lahan pertanian pangan.

Cara ekstensifikasi merupakan pilihan lain untuk mencapai target LP2B. Peluang ekstensifikasi lahan sawah di beberapa kecamatan nyaris tertutup seperti Kecamatan Nipah Panjang dan Sadu yang berbatasan langsung dengan pantai dan sebagian wilayahnya merupakan Taman Nasional Berbak dan Hutan Lindung Gambut, sedangkan Kecamatan Muara Sabak Barat telah menjadi kawasan perkotaan. Pilihan sumber lahan cukup terbuka pada lahan kering yang luasnya mencapai 232.746 ha, namun pemerintah harus membangun irigasi dan memperbaiki kondisi lahan agar sesuai untuk ditanami padi. Menurut Arsyad (2006), sawah dapat dibangun pada segala macam tanah dengan syarat kendala utama seperti penyediaan air yang cukup, penggunaan air secara efisien, dan pembuangan air dapat diatur dengan baik.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Inkonsistensi kebijakan pembangunan di mana pada periode 1960–2000 fokus untuk mengembangkan wilayah Tanjung Jabung Timur sebagai sentra tanaman padi, namun kemudian menjadi daerah pengembangan sawit telah mendorong terjadinya alih fungsi lahan sawah. Salah satu pemicunya adalah pergantian kepemimpinan di level pemerintah kabupaten dan provinsi yang membawa misi/visi baru yang seringkali tidak tersambung baik dengan rencana awal pengembangan daerah tersebut.

Pendapatan petani sawah dibanding pendapatan petani sawit jauh lebih kecil yang ditunjukkan nilai *land rent* yang relatif rendah dan selisih pendapatan yang signifikan setiap tahunnya untuk luas panen yang sama. Peningkatan *land rent* sawah dapat dilakukan melalui peningkatan produksi melalui peningkatan indeks pertanaman. Guna meringankan biaya produksi petani harus disediakan insentif yang operasional dan sesuai dengan karakteristik lahan rawa pasang surut yang secara alami memiliki banyak masalah.

Tantangan yang dihadapi daerah ini dalam mewujudkan target PLP2B antara lain pendanaan, masalah pengairan, koordinasi di antara instansi pemerintah. Di samping itu, petani perlu dilibatkan dalam kegiatan cetak sawah hingga kelengkapan Perda PLP2B yang masih kurang dan belum aplikatif di lapangan.

Implikasi Kebijakan

Berdasarkan temuan penelitian ini, implikasi kebijakan yang dapat disarankan adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur perlu meninjau kembali target LP2B dan membuat perencanaan perlindungan sawah jangka panjang. Pertimbangan dalam peninjauan kembali target LP2B adalah sebagian besar wilayah merupakan lahan gambut, penurunan kualitas lahan, pengaruh intrusi air laut, serta adanya taman nasional/hutan lindung yang menjadi faktor pembatas kegiatan ekstensifikasi.

Keterbatasan sumber daya lahan dapat disiasati melalui program peningkatan produktivitas lahan sawah. Selain itu, perlu disusun jenis insentif yang dapat menarik minat masyarakat untuk menandatangani Surat Pernyataan Memiliki LP2B tanpa harus menunggu selesainya proses validasi.

Tidak kalah penting adalah menerbitkan Peraturan Bupati sehingga hal-hal yang belum diatur dalam Perda PLP2B, seperti jenis dan jumlah insentif yang diterima petani dan koordinator lembaga/instansi yang menangani program Perlindungan LP2B menjadi lebih jelas. Pemerintah daerah disarankan untuk mengawasi menerapkan RTRW dengan ketat sehingga sawit berkembang hanya di lokasi peruntukannya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih disampaikan kepada Yayasan Tanoto Foundation Jakarta yang telah mendanai penelitian ini, juga Kepada Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan kabupaten Tanjung Jabung Timur Ir. Maushul dan Kabid Sarana Prasarana Pertanian pada Dinas Pertanian Provinsi Jambi Ir. Mahalya yang membantu menyediakan data sekunder serta menjadi narasumber utama pada penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Antarajambi.com. 2012 Jul 12. Warga desak Menhut cabut alih fungsi hutan [Internet]. Jambi (ID): jambi.antaranews.com; [diunduh 2014 Jun 12]. Tersedia dari <http://m.antarajambi.com/berita/297882/warga-desak-menhut-cabut-alih-fungsi-hutan>.
- Arsyad S. 2006. Konservasi tanah dan air. Bogor (ID): IPB Press.
- Astuti UP, Wibawa W, Ishak A. 2011. Faktor yang memengaruhi alih fungsi lahan pangan menjadi kelapa sawit di Bengkulu: kasus petani di Desa Kungkai Baru. Dalam: Urgensi dan strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Prosiding Seminar Nasional Budidaya Pertanian; 2011 Jul 7; Bengkulu, Indonesia [Internet]. Bengkulu (ID): Universitas Bengkulu; [diunduh 2015 Nov 1]. Tersedia dari: http://repository.unib.ac.id/128/1/16-Alih%20%20Fungsi%20%20Lahan%20%20_UNIB_.pdf. hlm. 189-195.
- Bappeda Provinsi Jambi. 1996. Sasaran Repelita tahunan (Sarrita). Jambi (ID): Bappeda Provinsi Jambi.
- Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur. 2005. Rencana pembangunan jangka panjang tahun 2006–2015 Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Tanjung Jabung Timur (ID): Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur. 2006. Rencana kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tanjung Jabung Timur tahun 2007. Tanjung Jabung Timur (ID): Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- Barlowe R. 1978. Land resource economics. New Jersey (US): Printice Hall.
- [BLHD Provinsi Jambi] Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Jambi. 2014. Buku data status lingkungan hidup daerah Provinsi Jambi tahun 2014. Jambi (ID): Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Jambi.
- [BPS Kabupaten Tanjung Jabung Timur] Badan Pusat Statistik Kabupaten Tanjung Jabung Timur. 2014. Data dan informasi Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Tanjung Jabung Timur (ID): Badan Pusat Statistik Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- [BPS Provinsi Jambi] Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi. 2004. Jambi dalam angka tahun 2004. Jambi (ID): Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi.
- [BPS Provinsi Jambi] Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi. 2007. Jambi dalam angka tahun 2007. Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi.
- [BPS Provinsi Jambi] Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi. 2010. Jambi dalam angka tahun 2010. Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi.
- [BPS Provinsi Jambi] Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi. 2012. Jambi dalam angka tahun 2012. Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi.
- [BPS Provinsi Jambi] Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi. 2013. Jambi dalam angka tahun 2013. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi.
- [BPS Provinsi Jambi] Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi. 2014. Jambi dalam angka tahun 2014. Jambi (ID): Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi.
- [BPS Provinsi Jambi] Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi. 2015. Jambi dalam angka tahun 2015. Jambi (ID): Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi.
- Busyra, Andri BS, Endrizal. 2014. Optimalisasi lahan suboptimal rawa pasang surut melalui

- pengelolaan tanaman terpadu dan peningkatan indek pertanaman. Dalam: pengembangan teknologi pertanian yang inklusif untuk memajukan petani lahan suboptimal. Prosiding Seminar Nasional Lahan Suboptimal; 2014 Sep 26-27; Palembang, Indonesia. Palembang (ID): PUR-PLSO Universitas Sriwijaya. hlm.1-7.
- Dabukke FBM, Iqbal M. 2014. Kebijakan pembangunan pertanian Thailand, India, dan Jepang serta implikasinya bagi Indonesia. *AKP*. 12(2):87-101.
- Daulay AR. 2004. Regional autonomy and sustainable development in Indonesia; the case of oil palm development in Jambi Province [Thesis]. [Brisbane (AU)]: University of Queensland.
- Ditjen Perkebunan. Keputusan Dirjen Perkebunan nomor 211/Kpts/RC.110/8/2012 tentang satuan biaya maksimum per hektare pembangunan kebun peserta program revitalisasi perkebunan tahun 2012. Jakarta (ID): Ditjen Perkebunan.
- [DPTP Kabupaten Tanjung Jabung Timur] Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Tanjung Jabung Timur. 2014. Dinas pertanian dalam angka 2014. Tanjung Jabung Timur (ID): Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2011. The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk. Rome (IT) and London (GB): Food and Agriculture Organization of the United Nations and Earthscan.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2014. Building a common vision for sustainable food and agriculture; Principles and Approaches. Rome (IT): Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Flaherty M, Vandergeest P, Miller P. 1999. Rice paddy or shrimp pond: tough decisions in rural Thailand. *World Dev*. 27(12):2045-2060.
- Furusest O, Pierce J. 1982. A comparative analysis of farmland preservation programmes in North America. *Can Geogr*. 26(3):191-206.
- Kaewkallaya N, Shrestha RP, Tibkaew AP. 2014. Effect of agricultural land reform development project on rural livelihood: experience from Thailand. *IJERD*. 5(1):20-25
- Karki ST. 2013. Do protected areas and conservation incentives contribute to sustainable livelihoods? A case study of Bardia National Park, Nepal. *J Environ Manage*. 128:988-999.
- Mayrowani H. 2012. Pembangunan pertanian pada era otonomi daerah: kebijakan dan implementasi. *FAE*. 30 (1):31-47.
- Mubyarto. 1977. Pengantar ekonomi pertanian. Jakarta (ID): LP3ES.
- Mulyani A, Setyorini D, Rochayati S, Las I. 2013. Karakteristik dan sebaran lahan sawah terdegradasi di 8 provinsi sentra produksi padi [Internet]. Bogor (ID): Balai Penelitian Tanah; [diunduh 2015 Jan 8]. Tersedia dari: <http://balittanah.litbang.pertanian.go.id>.
- Niroula GS, Thapa GB. 2005. Impacts and causes of land fragmentation, and lessons learned from land consolidation in South Asia. *Land Use Policy*. 22:358-372.
- Nurmalina R. 2008. Analisis indeks dan status keberlanjutan sistem ketersediaan beras di beberapa wilayah Indonesia. *JAE*. 26(1):47-79.
- O'Sullivan A. 2005. Introduction to land rent [Internet]. [cited 2016 Okt 15]. Available from: <https://www.coursera.org/learn/principles-of-microeconomics/lecture/cfzHm/introduction-to-land-and-rent-factor-prices>.
- Peraturan daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur nomor 11 Tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tahun 2011–2031. 2012. Tanjung Jabung Timur (ID): Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- Peraturan daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur nomor 18 tahun 2013 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. 2013. Tanjung Jabung Timur (ID): Sekretariat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- Peraturan daerah Provinsi Jambi nomor 10 tahun 2013 tentang rencana tata ruang wilayah Provinsi Jambi tahun 2013–2033. 2013. Jambi (ID): Sekretariat Daerah Provinsi Jambi.
- Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur. 2011. Rencana pembangunan jangka menengah Kabupaten Tanjung Jabung Timur 2011–2015. Tanjung Jabung Timur (ID): Sekretariat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 25 Tahun 2012 tentang sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan. 2012. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Phuc NQ, Westen ACMv, Zoomers A. 2014. Agricultural land for urban development: the process of land conversion in Central Vietnam. *Habitat International*. 41:1-7.
- Pramudita D, Dharmawan AH, Barus B. 2015. Kesesuaian sosial ekonomi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Kuningan. *J Sosiologi Pedesaan*. (Agustus): 125-134.
- Razialdi. 2016. Perencanaan lahan rawa untuk peningkatan produksi padi dan revisi tata ruang di kawasan hidrologis gambut Muara Sabak Timur [Thesis]. [Bogor (ID)]: Institut Pertanian Bogor.
- [RSPO Indonesia] Roundtable on Sustainable Palm Oil of Indonesia. 2016. RSPO Impacts Data. Jakarta (ID): RSPO Indonesia.
- Rustiadi E, Wafda R. 2008. Urgensi pengembangan lahan pertanian pangan abadi dalam perspektif

- ketahanan pangan. Jakarta (ID): Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia.
- Rustiadi E, Saefulhakim S, Panuju DR. 2011. Perencanaan dan pengembangan wilayah. Jakarta (ID): Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Sa'ad A. 2012. Perubahan penggunaan lahan dan karakteristik tanah daerah pasang surut Batang Berbak – Pamusiran Laut, Jambi [Disertasi]. [Bogor (ID)]: Institut Pertanian Bogor, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Tanah.
- Sa'ad A, Sabiham S, Sutandi A, Sumawinata B, Ardiansyah M. 2012. Perubahan penggunaan lahan pasang surut setelah reklamasi di Delta Berbak, Jambi. MKTI. 4(2):1-12.
- Saili I, Purwadio H. 2012. Pengendalian alih fungsi lahan pertanian sawah menjadi perkebunan kelapa sawit di wilayah Kabupaten Siak, Riau. Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota. 1(1):1-3
- Siagian DR, Marbun T, Hermanto C, Alcantara AJ. 2015. Land use conversion impact assessment on landscape provisioning service for rice sufficiency in Langkat Regency, Indonesia. Procedia Environ Sci. 24:3-14.
- Sriartha IP, Windia W. 2015. Efektivitas implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah subak: studi kasus di Kabupaten Badung, Bali. J Kajian Bali. 5(2):327-346.
- Sumarno, Kartasasmita UG. 2010. Kemelaratan bagi petani kecil di balik kenaikan produktivitas padi. Sinar Tani. 30(3335):18-21.
- Suryana A, Kariyasa K. 2008. Ekonomi padi di Asia: suatu tinjauan berbasis kajian komparatif. FAE. 26(1): 17-31.
- Tietenberg T, Lynne L. 2009. Environmental and natural resource economics. Boston (US): Pearson Education Inc.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Sarolangun, Tebo, Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur. 1999. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. 2009. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Wicke B, Sikkem R, Dornburg V, Faaij A. 2011. Exploring land use changes and the role of palm oil production in Indonesia and Malaysia. Land Use Policy. 28:193-206.
- Widyati E. 2010. Kajian optimasi pengelolaan lahan gambut dan isu perubahan iklim. Teknol Hutan Tanaman. 4(2): 57-68.
- World Bank. [tanpa tahun]. China's urbanization and land: a framework for reform [Internet]. [diunduh 2016 Mar 16]. Tersedia dari: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/China/Urban-China-SRs4-7.pdf>.
- Zakaria AK, Rachman B. 2013. Implementasi sosialisasi insentif ekonomi dalam pelaksanaan program Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). FAE. 31(2):139-149.

Lampiran 1. Matriks gambaran kebijakan pembangunan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, 1960–2015

Tahun	Kebijakan terkait	Dampak	Sumber
Awal 1960-an	Pembukaan lahan pasang surut di Pantai Timur di Provinsi Jambi oleh komunitas masyarakat Bugis, Banjar, dan Melayu.	Terbukanya daerah tersebut terutama di kawasan tanggul sungai yang dianggap paling cocok untuk irigasi pasang surut untuk ditanami padi dan kelapa	Furukawa (2002) dalam Saat (2002)
1967–1995	Pra-Pelita dan Pelita I s.d. 5. Proyek pembukaan lahan pasang surut dan transmigrasi	Terbentuk wilayah pemukiman yang lebih luas, sawah-sawah baru dan irigasi primer, sekunder dan tertier untuk mendukung penempatan transmigran. Tanjung Jabung menjadi penghasil padi terbesar di Provinsi Jambi.	Saat (2002); Bappeda Provinsi Jambi(1996)
1999	Pembentukan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, pemekaran dari Kabupaten Tanjung Jabung.	Pembangunan infrastruktur menuju/di ibukota Muara Sabak. Banyak sawah/areal pertanian yang beralih fungsi menjadi jalan dan bangunan. Muara Sabak tidak lagi menjadi sentra tanaman padi.	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Tanjung Jabung Timur dll.; Bappeda (2006)
2000–2010	Gubernur Zulkifli Nurdin menjadikan "Satu Juta Hektare Lahan Sawit" sebagai kegiatan unggulan Provinsi Jambi	Lahan sawit berkembang pesat di seluruh wilayah kecuali Kabupaten Kerinci dan Kota Jambi. Dalam waktu singkat sawit berkembang dari 296.010 ha (2000) menjadi 490.151 ha (2010).	BPS Provinsi Jambi (2004, 2010)
2004–2005	Bupati Kabupaten Tanjung Jabung Timur menyebarkan bibit sawit gratis untuk petani	Minat petani untuk bertanam sawit meningkat, alih fungsi lahan sawah menjadi sawit terjadi di banyak kecamatan.	Wawancara dengan Kadis Pertanian Kabupaten Tanjung Jabung Timur; Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur (2006)
2010–2015	Kebijakan pertanian Bupati kedua Kabupaten Tanjung Jabung Timur	Ketahanan pangan dan peningkatan produktivitas sawah kembali menjadi prioritas. Menekan perluasan sawit melalui pembatasan distribusi bibit sawit gratis dan izin kebun sawit swasta.	RPJM Kab. Tanjung Jabung Timur tahun 2011–2016; wawancara dengan Bupati dan Kepala Bappeda Kab. Tanjung Jabung Timur.
2012	Diterbitkannya Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur	Wilayah pengembangan sawit di 10 kecamatan seluas 20.044 ha, sedangkan wilayah LP2B 17.000 ha di 9 kecamatan.	Perda RTRW Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 11 Tahun 2012
2013	Diterbitkannya Perda tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Tanjung Jabung Timur	Larangan alih fungsi lahan sawah menjadi penggunaan lain, namun belum ada kepastian jumlah dan jenis insentif yang diterima petani padi. Kegiatan validasi lahan sawah kurang berjalan baik.	Perda Kab. Tanjung Jabung Timur Nomor 18 Tahun 2013 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; wawancara dengan Kepala BP4K Kecamatan Rantau Rasau
2015	Munculnya kebijakan baru yang pro-LP2B	- Pengetapan pemberian izin kebun sawit baru. Investor harus menyertakan surat keterangan bahwa lahan kebun tersebut tidak termasuk lokasi LP2B - Pengerjaan perbaikan/normalisasi saluran air harus memperoleh persetujuan dari Kepala Dinas Pertanian Kabupaten dengan mengakomodasi kebutuhan petani padi	Wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Timur Wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian Pangan Kabupaten Tanjung Jabung Timur